# Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

## 32 163 Verhoging AOW-leeftijd

**Nr. 37**

## BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 februari 2015

In de door uw Kamer op 5 december 2013 aangenomen motie van het lid Klein[1] wordt de regering verzocht de mogelijkheden tot het invoeren van een flexibele AOW qua financiële kosten en maatschappelijke opbrengsten te onderzoeken. Met deze brief wil ik uw Kamer over de uitkomsten van dat onderzoek informeren. In de bijlage treft u een meer uitgebreide analyse aan.

In het recente verleden zijn twee wetsvoorstellen aanhangig geweest in uw Kamer die een flexibele AOW beoogden. De belangrijkste aanleiding voor deze wetsvoorstellen was het stimuleren van langer doorwerken van oudere werknemers, om zo de arbeidsparticipatie te verbeteren en de stijgende kosten van de AOW als gevolg van de vergrijzing te dekken.

### Recente wetsgeschiedenis

In het wetsvoorstel dat november 2008 bij uw Kamer werd ingediend werd alleen de mogelijkheid gecreëerd het AOW-pensioen geheel of gedeeltelijk maximaal 5 jaar uit te stellen.[2] Het voorstel is alleen schriftelijk behandeld. Bijna drie jaar later werd naar aanleiding van het Pensioenakkoord van juni 2011[3] in een ander wetsvoorstel wederom de mogelijkheid van een flexibele AOW voorgesteld.[4] Ook in dit wetsvoorstel was het mogelijk om het AOW-pensioen maximaal 5 jaar (geheel of gedeeltelijk) uit te stellen. Daarnaast werd de mogelijkheid geboden om het AOW-pensioen maximaal 2 jaar (geheel of gedeeltelijk) eerder op te

[1] Kamerstuk 33 750 XV, nr. 49.
[2] Kamerstuk 31 774 (Wijziging van de AOW in verband met opname van de mogelijkheid om op verzoek van de pensioengerechtigde het ouderdomspensioen geheel of ten dele op een later tijdstip te laten ingaan).
[3] Kamerstuk 30 413, nr. 157.
[4] Kamerstuk 33 046 (Wet verhoging pensioenleeftijd, extra verhoging AOW en flexibilisering ingangsdatum AOW).

kst-32163-37
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

nemen (echter niet eerder dan de dag waarop de belanghebbende de leeftijd van 65 jaar bereikt). Met dit wetsvoorstel werd het eerste wetsvoorstel overbodig. Dit eerste wetsvoorstel is bij brief van 9 december 2011 ingetrokken.[5]

In het voorjaar van 2012 werd duidelijk dat de economische crisis zich verdiepte en dat de toestand van de overheidsfinanciën in korte tijd sterk verslechterde. Er waren snel aanvullende maatregelen nodig.[6] Besloten werd de AOW-leeftijd geleidelijk maar ten opzichte van het Pensioenakkoord van juni 2011 versneld te verhogen. De per 1 januari 2013 in werking getreden Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd, waarin de AOW-leeftijd geleidelijk wordt verhoogd tot 67 jaar in 2023 en vervolgens wordt gekoppeld aan de gemiddelde resterende levensverwachting op 65-jarige leeftijd, maakte het bovengenoemde tweede wetsvoorstel ook overbodig. Dit voorstel is bij brief van 11 juli 2012 ingetrokken.[7] De toenmalige regering koos niet voor een flexibele AOW omdat de introductie van een flexibele AOW op de lange termijn een negatief effect heeft op de werkgelegenheid en daarmee een kostbare maatregel is.[8] Een andere overweging was dat op de korte termijn vrijwel de hele besparing die het gevolg is van de geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd in de eerste jaren zou weglekken.

**Huidige situatie**

De situatie van toen is nu niet anders. Een flexibele AOW heeft een negatief werkgelegenheidseffect en verslechtert de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Dat staat haaks op de inspanningen van de regering om de overheidsfinanciën structureel te verbeteren. Bovendien laat onderzoek van het CPB zien dat de maatschappelijke opbrengsten voor Nederland zeer beperkt zijn.[9] Ook dient opgemerkt te worden dat een omrekenpercentage van minimaal 6,5% per jaar dient te worden gehanteerd om flexibilisering actuarieel neutraal uit te voeren (in plaats van de 2% die genoemd wordt in de motie Klein).

Daarnaast blijft gelden dat flexibilisering op korte termijn (op kasbasis) leidt tot hogere uitkeringslasten, omdat naar verwachting mensen meer gebruik zullen maken van de mogelijkheid om het AOW-pensioen eerder te laten ingaan dan van de mogelijkheid om het AOW-pensioen later te laten ingaan. Met name het eerder opnemen van het AOW-pensioen heeft als keerzijde dat het de arbeidsparticipatie vermindert. Overigens biedt het later opnemen van het AOW-pensioen geen wezenlijke extra keuzevrijheid. AOW-gerechtigden kunnen hun AOW-pensioen altijd zelf (deels) sparen zolang ze nog willen doorwerken. Bovendien is onlangs een wetsvoorstel ingediend waarmee enkele arbeidsrechtelijke belemmeringen van het werken na de AOW-gerechtigde leeftijd worden weggenomen, met aandacht voor mogelijke verdringingseffecten van nog niet AOW-gerechtigden door AOW-gerechtigden.[10]

Nadeel van een flexibele AOW is voorts dat het eerder laten ingaan van het AOW-pensioen alleen is weggelegd voor mensen met voldoende structureel inkomen. Het kan immers niet de bedoeling zijn dat het naar voor halen van het AOW-pensioen leidt tot een hoger beroep op de

---

[5] Kamerstuk 31 774, nr. 10.
[6] Kamerstuk 21 501-07, nr. 910, p. 7–8.
[7] Kamerstuk 33 046, nr. H.
[8] Kamerstuk 33 290, nr. 9, p. 16 en 17.
[9] Van Vuuren, D. J. (2011). *Flexible Retirement*. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis en CPB-notitie AOW-plan sociale partners, (6 juli 2010).
[10] Kamerstuk 34 073.

bijstand. Mensen met bijvoorbeeld een onvolledige AOW aangevuld met bijstand kunnen daardoor niet of slechts beperkt in aanmerking komen voor het eerder laten ingaan van het AOW-pensioen.
Tot slot is een nadeel van een flexibele AOW dat het stelsel aanzienlijk complexer wordt voor mensen en duurder voor de uitvoering.

**Het tijdelijke overbruggingsprobleem**

Het kabinet heeft in het regeerakkoord «Bruggen Slaan» niet gekozen voor een flexibele AOW. Dit laat onverlet dat het kabinet zich ervan bewust is geweest dat de verhoging van de AOW-leeftijd tijdelijke overbruggingsproblemen kan veroorzaken bij mensen die weinig voorbereidingstijd hebben gehad en derhalve weinig mogelijkheden hadden om het verlies te compenseren. De motie noemt deze overbruggingsproblemen als aanleiding om een flexibele AOW in te voeren.

Om de overbrugging voor deze mensen te versoepelen zijn in het verleden diverse overgangsmaatregelen getroffen, naast maatregelen die de burgers zelf kunnen treffen. Bij veel grote pensioenfondsen gaat het aanvullend pensioen al in op de eerste dag van de maand waarin iemand 65 jaar wordt. Daarnaast kent een aantal grote en middelgrote pensioenfondsen (waaronder ABP) een eigen overbruggingsregeling. Bij deze regelingen wordt het AOW-gat van de deelnemer overbrugd met de eigen pensioenregeling.
Om overbruggingsproblemen te verkleinen wordt de verhoging van de AOW-leeftijd geleidelijk ingevoerd: in de eerste drie jaar stijgt de AOW-leeftijd jaarlijks met slechts één maand. Dit geleidelijk invoerpad geldt voor iedereen. Er is daarnaast geregeld dat sociale zekerheidsuitkeringen doorlopen tot de AOW-gerechtigde leeftijd.

Op 1 oktober 2013 is ook de Tijdelijke regeling overbruggingsuitkering AOW (OBR), met terugwerkende kracht tot 1 januari 2013, in werking getreden. Deze regeling is bedoeld voor mensen die per 1 januari 2013 aan een VUT-, prepensioen of soortgelijke regeling deelnamen en zich niet hebben kunnen voorbereiden op de stapsgewijze AOW-leeftijdsverhoging. De regeling biedt een compensatie voor het inkomensverlies tussen het einde van de VUT- of prepensioenregeling (65 jaar) en de verhoogde AOW-leeftijd. In het sociaal akkoord van april 2013 is de doelgroep van deze regeling verruimd. De afspraak in het regeerakkoord voorzag in een inkomensgrens van 150% van het wettelijke minimumloon (WML), nu komen alleenstaanden met een inkomen tot 200% WML en een vermogen tot eenmaal het heffingsvrije vermogen uit box 3 (exclusief eigen woning en pensioenvermogen) uit de Wet Inkomstenbelasting 2001 voor de regeling in aanmerking. Voor samenwonenden geldt dat zij met een inkomen tot 300% WML en een vermogen tot tweemaal het heffingsvrije vermogen uit box 3 (exclusief eigen woning en pensioenvermogen) uit de Wet Inkomstenbelasting 2001 voor de regeling in aanmerking komen.

**Conclusie**

Het bieden van de mogelijkheid om het AOW-pensioen flexibel in te laten gaan leidt tot meer keuzevrijheid. Deze keuzevrijheid kan maatschappelijke opbrengsten met zich brengen.

Uit onderzoek van het CPB blijkt echter dat de maatschappelijk opbrengsten beperkt zijn. Daartegenover staan de negatieve financiële effecten, de complexere uitvoering en de daarmee gepaarde hogere uitvoeringskosten voor de AOW. De houdbaarheid van de overheidsfinanciën wordt met name verslechterd door het negatieve effect op de arbeidsparticipatie en de werkgelegenheid. De conclusie is dan ook dat de

beperkte voordelen van flexibilisering van het pensioen in de eerste pijler niet opwegen tegen de nadelen.

Gegeven de kosten van flexibilisering en de beperkte maatschappelijke opbrengsten kiest het kabinet ook nu niet voor flexibilisering van de AOW.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma

**Bijlage:**

## Financiële kosten en maatschappelijke opbrengsten flexibele AOW

### 1. Motie Klein

In de motie van het lid Klein wordt de regering verzocht de mogelijkheden tot het invoeren van een flexibele AOW qua financiële kosten en maatschappelijke opbrengsten te onderzoeken.[11] In de motie wordt overwogen dat een flexibel opneembare AOW een uitkomst zou kunnen bieden aan mensen die door de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd met een overbruggingsprobleem worden geconfronteerd. Voorts geeft de motie in overweging dat het voordeel van een flexibele AOW-leeftijd mogelijkheden biedt om bij doorwerken na de AOW-leeftijd de AOW later in te laten gaan, wat bij een eventueel pensioengat een nuttige bijdrage kan leveren.

### 2. Vooraf

Het AOW-pensioen kent op dit moment voor iedere belanghebbende één algemene ingangsdatum. In 2015 is de AOW-leeftijd 65 jaar en 3 maanden. Het creëren van de mogelijkheid om het AOW-pensioen flexibel op te nemen zou grote veranderingen met zich brengen. Flexibilisering van de AOW betekent dat individuen op vrijwillige basis mogen kiezen voor het eerder of later laten ingaan van het AOW-pensioen. Dit moet dan eerder of later kunnen dan de op dat moment voor belanghebbende geldende AOW-leeftijd. Dit leidt respectievelijk tot een verlaging of verhoging van het (bruto) AOW-pensioen voor elk jaar dat men eerder ophoudt met werken of langer werkt.

In de eerdergenoemde motie wordt voorgesteld om het AOW-pensioen met 2% te verlagen respectievelijk te verhogen voor elk jaar dat het AOW-pensioen eerder of later wordt opgenomen. Het kabinet is er bij de uitwerking van de motie vanuit gegaan dat – in lijn met eerdere voorstellen – het genoemde percentage bedoeld wordt als omrekenpercentage en niet als een manier om te tornen aan de opbouwsystematiek die ten grondslag ligt aan het AOW-pensioen. Het opbouwsysteem in de AOW houdt in dat gedurende 50 verzekerde jaren het AOW-pensioen wordt opgebouwd, met 2% per jaar. Als iemand in de 50 jaar voordat hij de AOW-leeftijd bereikt onafgebroken verzekerd is geweest ontstaat het recht op een volledig AOW-pensioen. Uit eerdere studies van het CPB blijkt dat een omrekenpercentage van minimaal 6,5% per jaar dient te worden gehanteerd om flexibilisering actuarieel neutraal uit te voeren.[12] Bij de uitwerking is daarom uitgegaan van het percentage van 6,5%.

Met betrekking tot de tweede overweging bij de eerdergenoemde motie (dat een flexibele AOW ook de mogelijkheid geeft om bij doorwerken na de AOW-leeftijd het AOW-pensioen later te laten ingaan en dat dit bij een eventueel pensioengat een nuttige bijdrage kan leveren) dient opgemerkt te worden dat er veel verschillende oorzaken kunnen zijn voor een pensioengat. Deze oorzaken staan echter los van de geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd. Het kabinet heeft overigens een wetsvoorstel ingediend om (vrijwillig) doorwerken na de AOW-leeftijd makkelijker en aantrekkelijker te maken, waarbij overigens aandacht is voor mogelijke verdringingseffecten.[13]

---

[11] Kamerstuk 33 750 XV, nr. 49.
[12] CPB-notitie «Sociaal akkoord aow en Witteveenkader», 10 juni 2011.
[13] Kamerstuk 34 073.

## 3. Maatschappelijke opbrengsten

Een van de uitgangspunten is dat de AOW-leeftijd fungeert als spilleeftijd en daardoor een belangrijke scheidslijn in de maatschappij blijft. Het is de leeftijd waarop men de maximale AOW-opbouw heeft gerealiseerd en de leeftijd waarop van mensen niet langer verwacht wordt dat zij via arbeid in een inkomen voorzien. Sociale zekerheidsuitkeringen eindigen op de AOW-leeftijd en voor mensen die aangewezen zijn op de aanvullende bijstand ontbreekt vanaf die leeftijd de arbeidsverplichting.

Flexibilisering van de AOW kent een aantal voordelen die maatschappelijke opbrengsten kunnen opleveren.

*Individualisering en maatwerk*

Het naar voor halen of het uitstellen van het AOW-pensioen kent allereerst één gemeenschappelijk voordeel. Flexibilisering van de AOW zou mensen namelijk ruimte tot individualisering en maatwerk bieden. Flexibilisering sluit hiermee ook aan bij de trend in de aanvullende pensioenregelingen tot flexibilisering van de pensioeningangsleeftijd.

*Opvangen risico's*

In de wetenschappelijke literatuur wordt betoogd dat flexibele uittreding kan helpen om pensioenrisico's en risico's met betrekking tot gezondheid en productiviteit op te vangen. Tegelijkertijd laat onderzoek van het CPB zien dat de maatschappelijke opbrengsten hiervan voor Nederland zeer beperkt zijn.[14] Dit is allereerst het geval omdat via bijvoorbeeld het tweede pijler pensioen de mogelijkheid van een flexibele pensioenleeftijd reeds beschikbaar is. Ten tweede zijn er in Nederland, waar relatief vaak in deeltijd wordt gewerkt, al ruime flexibiliseringsmogelijkheden door in deeltijd te werken. Dit zorgt ervoor dat het betrekkelijk makkelijk is om het aantal te werken uren per week aan te passen. Derhalve is in Nederland reeds sprake van maatschappelijke opbrengsten als gevolg van de mogelijkheid tot flexibele uittreding. Onderzoek van het CPB stelt dat flexibilisering van het eerste pijler pensioensysteem daarom nauwelijks zal leiden tot extra maatschappelijke opbrengsten. De onderzoekers vragen zich af welk doel flexibilisering van de AOW dient.[15]

Er is één recente studie naar mogelijke welvaartseffecten van een flexibele AOW-leeftijd waarin wordt gesteld dat flexibele uittreding onder bepaalde aannames gunstig kan zijn voor de welvaart.[16] In deze studie is een aantal onzekere aannames gedaan, waardoor hier geen beleidsconclusies aan verbonden kunnen worden.

*Grotere arbeidsparticipatie*

Zo is in de studie aangenomen dat flexibilisering in theorie een bijdrage kan leveren aan een grotere arbeidsparticipatie van sommige (met name hoger opgeleide) ouderen. Op het moment dat mensen langer doorwerken, dankzij de mogelijkheid om het AOW-pensioen uit te stellen, levert dit extra loon- en inkomstenheffing op. Echter, het is de vraag of en in hoeverre mensen in de praktijk langer doorwerken door een flexibele AOW-leeftijd. Ook zonder de mogelijkheid om het AOW-pensioen uit te

---

[14] Van Vuuren, D. J. (2011). *Flexible Retirement*. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis en CPB-notitie AOW-plan sociale partners, (6 juli 2010).
[15] Idem.
[16] Bonenkamp, J., Adema, Y., & Meijdam, L. (2013). *Flexible pension take-up in social security* (No. 254). CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

stellen, wordt men gestimuleerd om langer door te werken. Zo wordt de AOW-leeftijd inmiddels geleidelijk verhoogd en werpt de AOW zelf geen belemmering op om na de verhoogde AOW-leeftijd door te werken. Na deze leeftijd mag op grond van de huidige wetgeving immers tegelijkertijd een AOW-pensioen en arbeidsinkomen worden genoten. Een combinatie van AOW-pensioen, eventueel aanvullend pensioen en inkomen uit arbeid kan zelfs een aantrekkelijke optie zijn om na de AOW-leeftijd een hoger inkomen te realiseren. Werken na de AOW-leeftijd is al aantrekkelijk omdat voor werknemers die de AOW-leeftijd hebben bereikt een lager belasting-/premietarief geldt. Ook werkgevers profiteren vanaf dat moment van lagere lasten op arbeid. Mensen met een pensioengat kunnen nu al gebruik maken van deze mogelijkheid. Er kleven thans wel enkele arbeidsrechtelijke belemmeringen aan het werken na de AOW-leeftijd. Om (vrijwillig) doorwerken na de AOW-leeftijd makkelijker en aantrekkelijker te maken heeft het kabinet inmiddels het Wetsvoorstel werken na de AOW-gerechtigde leeftijd bij het parlement ingediend, waarin een aantal van deze belemmeringen weg worden genomen. De voorstellen maken het aantrekkelijker voor werkgevers om werknemers die dat willen na de AOW-leeftijd in dienst te houden of te nemen.

Of een keuzemogelijkheid om het AOW-pensioen later in te laten gaan bij een deel van de ouderen in een behoefte voorziet en zal leiden tot een grotere arbeidsdeelname en zo een bijdrage kan leveren aan de versteviging van de financieringsbasis van de AOW, is dus nog maar de vraag. Het later ingaan van het AOW-pensioen kent echter wel (budgettaire) risico's. Deze komen verderop aan bod.

Daarnaast is de verwachting – op basis van onder andere ervaringen van flexibele pensioensystemen in het buitenland – dat er per saldo meer gebruik gemaakt zal worden van de mogelijkheid om het AOW-pensioen eerder te laten ingaan dan later te laten ingaan, waarmee het voordeel van hogere loon- en inkomstenheffing weer teniet wordt gedaan.

*Aanvullend beroep op bijstand*

Bij de mogelijke maatschappelijke opbrengsten dient nog een kanttekening te worden geplaatst. De keuzemogelijkheid om het AOW-pensioen eerder in te laten gaan is namelijk niet voor iedereen gelijk. Vervroegde uittreding mag niet tot gevolg hebben dat een aanvullend beroep op de bijstand moet worden gedaan. Om te voorkomen dat veel meer mensen in de bijstand komen, dient de voorwaarde te worden gesteld dat de betrokkene voldoende structurele eigen inkomsten heeft. Het oogmerk van de AOW is immers een zeker inkomen bieden aan ouderen waardoor zij niet op de bijstand zijn aangewezen. Mensen met bijvoorbeeld een onvolledig AOW-pensioen zonder aanvullende pensioenvoorziening zullen derhalve geen of slechts beperkt gebruik kunnen maken van het naar voren halen van het AOW-pensioen. Als deze voorwaarde niet in acht wordt genomen zal aan de mogelijkheid van de keuze voor het eerder laten ingaan van het AOW-pensioen een zwaarwegend nadeel kleven; de bestaanszekerheid van mensen met alleen een AOW-uitkering komt dan namelijk in het gedrang. Voor de Sociaal Economische Raad (SER) is dit een belangrijke reden geweest om in het verleden negatief te oordelen over een individuele keuzemogelijkheid.[17]

---

[17] SER-advies (1997) *Werken aan zekerheid*, publicatienr. 1997/05, Den Haag p. 546; SER-advies (2005) *Van alle leeftijden: Een toekomstgericht ouderenbeleid op het gebied van werk, inkomen, pensioenen en zorg*, publicatienr. 05/02, Den Haag, p. 68; SER-advies (2006) *Wegnemen van belemmeringen voor doorwerken tot 65 jaar,* publicatienr.06/03, Den Haag, p. 46.

## 4. Financiële kosten

In deze paragraaf worden de effecten van een flexibele AOW op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en op de uitkeringslasten beschreven.

### *4.1 Vooraf*

In de motie wordt een korting of opslag van slechts 2% geopperd. Dit percentage is echter niet actuarieel neutraal en zal mensen enerzijds ontmoedigen om langer door te werken en anderzijds het aantrekkelijk maken om eerder uit te treden. Met andere woorden, de korting is niet hoog genoeg voor mensen die eerder stoppen en de opslag is veel te laag voor mensen die kiezen om langer door te werken. Dit druist in tegen het beleid van het kabinet dat erop gericht is om doorwerken van ouderen te stimuleren.

De hoogte van de actuarieel neutrale korting is volgens het CPB afhankelijk van de vraag of er bij vervroegde opname AOW-premie wordt betaald. Een korting c.q. verhoging van 6,5% op het bruto AOW-pensioen per jaar bij vervroegde c.q. uitgestelde opname is ongeveer actuarieel neutraal.[18] Deze aanpassing corrigeert voor het feit dat de AOW-periode een jaar langer of korter duurt en voor het rendement dat in een jaar behaald kan worden (bovenop de jaarlijkse indexatie van de AOW).

Een omrekenpercentage van 6.5% geldt evenwel alleen indien er geen vrijstelling van de AOW-premie wordt toegekend bij het eerder opnemen van de AOW. Indien bij vervroegde opname van de AOW geen AOW-premie is verschuldigd of hiervoor compensatie wordt geboden, concludeert het CPB dat een hoger kortingspercentage van circa 8% actuarieel neutraal is.[19]

### *4.2 Houdbaarheidseffect*

Op lange termijn zijn met name de financiële effecten in termen van houdbaarheid van de overheidsfinanciën van belang. De overheidsfinanciën zijn houdbaar als de bestaande overheidsvoorzieningen kunnen meegroeien met de welvaart zonder dat de belastingen in de toekomst moeten worden verhoogd of de overheidsschuld zich explosief ontwikkelt. Bij de berekeningen zullen de toekomstige ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten van de overheid zo goed mogelijk moeten worden ingeschat en meegenomen. Hierbij moet men denken aan de geraamde ontwikkeling van onder meer de zorgkosten, belastinginkomsten en aardgasbaten.

Het precieze houdbaarheidseffect van een flexibele AOW hangt sterk af van de precieze vormgeving van de flexibilisering: hoe aantrekkelijker het wordt om de AOW eerder op te nemen, hoe groter de verslechtering van de houdbaarheid.
In juli 2010 heeft het CPB de effecten van het toentertijd afgesloten Pensioenakkoord doorgerekend.[20] Volgens deze berekeningen heeft flexibilisering van de AOW een negatief effect van 0,2% van het bbp op

---

[18] CPB-notitie «Sociaal akkoord aow en Witteveenkader», 10 juni 2011.
[19] Idem.
[20] CPB-notitie AOW-plan sociale partners, (6 juli 2010). In deze notitie rekent het CPB het «Pensioenakkoord»» van 4 juni 2010 door. Dit plan bestond uit het verhogen van de AOW-leeftijd naar uiteindelijk 68 jaar (in 2020 eerste stap naar 66 jaar, 2025 naar 67 jaar en vanaf dan in drie stappen tot dat in 2040 Aow-leeftijd 68 jaar is) en de mogelijkheid eerder of later AOW op te nemen waarbij een actuariële omrekenfactor van 6,5% geldt.

het houdbaarheidssaldo. Hierbij werd verondersteld dat er een actuarieel neutraal omrekenpercentage zou worden gehanteerd bij het eerder of later laten ingaan van het AOW-pensioen. Bij deze berekeningen is door het CPB tevens verondersteld dat men bij eerder opnemen van het AOW-pensioen onder het huidige «»65-mintarief»» valt, d.w.z. dat men de AOW-premie zelf betaalt en dat men hier niet voor wordt gecompenseerd (bijvoorbeeld in de vorm van een tijdelijk hogere bruto AOW-uitkering).

Onderzoek van het CPB laat zien dat het houdbaarheidseffect groter is indien het omrekenpercentage lager is dan het actuarieel neutrale omrekenpercentage van 6,5% Indien bijvoorbeeld een omrekenpercentage geldt van 6% op het bruto AOW-pensioen concludeert het CPB dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën met 0,3% van het bbp zal verslechteren.[21] Het houdbaarheidseffect is ook groter dan 0,2% indien compensatie wordt geboden voor de AOW-premie bij het eerder laten ingaan van het AOW-pensioen, maar het kortingspercentage dat hierbij hoort niet actuarieel neutraal is.[22]

Al met al blijkt uit eerdere berekeningen van het CPB dat door flexibilisering van de ingangsdatum van het AOW-pensioen de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, afhankelijk van de precieze vormgeving, met circa 0,2% à 0,3% (€ 1,2 à € 1,8 miljard) wordt verslechterd.

Bij actuarieel neutrale omrekening van de AOW-uitkering op basis van gemiddelde sterftekansen zou flexibilisering in principe beperkte gevolgen voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën moeten hebben. Immers, actuariële neutraliteit impliceert dat de totale som van de (verdisconteerde) uitkeringen per AOW-gerechtigde ongevoelig is voor de leeftijd waarop men AOW aanvraagt. Er zijn echter drie redenen waarom volgens onderzoekers de effecten op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën toch substantieel kunnen zijn.

*Werkgelegenheidseffecten*

Allereerst – en dit is het meteen het grootste effect – neemt door de verhoging van de AOW-leeftijd het arbeidsaanbod en de werkgelegenheid toe, mede door verschuiving van de sociaal-culturele norm rond pensionering. Flexibilisering leidt er echter toe dat de participatie minder sterk stijgt dan bij de verhoging van de AOW-leeftijd werd beoogd. De sociaal-culturele norm rond pensionering zal wel toenemen, maar deze verandering zal volgens het CPB minder sterk zijn dan bij een uniforme

---

[21] CPB en Planbureau voor de leefomgeving, Keuzes in Kaart 2013–2017 – een analyse van tien verkiezingsprogramma's. Effecten op de economie en milieu – VVD, PvdA, PVV, CDA, SP, D66, GL, ChrU, SGP, DPK.

[22] Dit was bijvoorbeeld het geval in het – inmiddels ingetrokken – wetsvoorstel Wet verhoging pensioenleeftijd, extra verhoging AOW en flexibilisering ingangsdatum AOW uit 2011 (Kamerstuk 33 046, nr. 2 en nr. 3) en het amendement Lodders (Kamerstuk 33 046, nr. 20). Dit wetsvoorstel (in combinatie met amendement Lodders) is tevens het laatste wetsvoorstel waarin flexibilisering van het AOW-pensioen werd geregeld. In dit wetsvoorstel zou een verhoging gelden van 6,5%-punt op de uitkering per jaar dat het AOW-pensioen zou worden uitgesteld. Bij het eerder opnemen gold een andere systematiek, omdat bij het eerder opnemen van het AOW-pensioen de pensioengerechtigde tot de geldende pensioenleeftijd over zijn inkomen AOW-premie is verschuldigd en na de pensioengerechtigde leeftijd niet meer. Om het verschil in netto-inkomen vóór en ná de AOW-gerechtigde leeftijd te beperken, zou compensatie worden geboden voor de verschuldigde AOW-premie. Vanwege de compensatie werd bij het eerder opnemen van het AOW-pensioen wel een hoger kortingspercentage – van circa 7,2% (i.p.v. 6,5%) op het bruto AOW-pensioen – gehanteerd. Dit percentage ligt iets lager dan de actuarieel neutrale 8% die geldt indien bij vervroegde opname geen AOW-premie is verschuldigd of hiervoor compensatie wordt geboden (CPB-notitie «Sociaal akkoord aow en Witteveenkader», 10 juni 2011).

leeftijdsverhoging zonder flexibel opneembare mogelijkheden.[23] Hierdoor valt de houdbaarheidswinst als gevolg van een stijging van het arbeidsaanbod en de werkgelegenheid lager uit.

*Selectie-effecten*

Ten tweede kan sprake zijn van selectie-effecten. Mensen met een korte levensverwachting hebben financieel voordeel bij het eerder laten ingaan van de AOW-uitkering en voor mensen met een lange levensverwachting geldt het tegenovergestelde. Voor iemand met een langer dan gemiddelde levensverwachting wordt de uitkering verhoogd op basis van gemiddelde sterftekansen, terwijl deze persoon een lagere sterftekans heeft. Voor iemand met een lage levensverwachting wordt de uitkering eveneens verlaagd op basis van gemiddelde sterftekansen, terwijl deze persoon een hogere sterftekans heeft. De selectie-effecten worden versterkt door strategisch gedrag (averechtse selectie).

*«Belastingvrij sparen»*

Ten derde biedt een flexibel opneembaar AOW-pensioen de meer vermogende pensioengerechtigden – met een gemiddeld hogere levensverwachting – de mogelijkheid tot gedeeltelijke vrijstelling van de vermogensrendementsheffing in box 3. Dit kan resulteren in «belastingvrij sparen bij de overheid». Indien een vermogende AOW-gerechtigde het AOW-pensioen nog niet wil uitgeven, is het namelijk financieel voordeliger om het AOW-pensioen uit te stellen. Dit resulteert voor de overheid in misgelopen opbrengsten en vormt daarmee onderdeel van de financiële (houdbaarheids)effecten van een flexibel opneembaar AOW-pensioen.

### *4.3 Uitkeringslasten*

Naast de houdbaarheidseffecten leidt de mogelijkheid om het AOW-pensioen naar voren te halen al op korte termijn tot hogere uitkeringslasten voor de AOW. De financiële gevolgen van flexibilisering van de AOW kunnen op kasbasis aanzienlijk zijn. Echter, op lange termijn zullen de effecten beperkter zijn, omdat bij het eerder en later opnemen van het AOW-pensioen sprake is van respectievelijk een korting en een verhoging. Structureel zijn de financiële effecten op kasbasis nihil (zie hierna).

In het hiernavolgende worden op basis van drie scenario's voor het eerder ingaan van de AOW en drie scenario's voor het later ingaan van de AOW de budgettaire effecten op kasbasis inzichtelijk gemaakt.
Bij het berekenen van deze budgettaire effecten is uitgegaan van een flexibele ingangsdatum van het AOW-pensioen zoals die was vormgegeven in het wetsvoorstel Wet verhoging pensioenleeftijd, extra verhoging AOW en flexibilisering ingangsdatum AOW uit 2011.[24] Dit – inmiddels ingetrokken – wetsvoorstel is het laatste wetsvoorstel waarin flexibilisering van het AOW-pensioen aan de orde was.

Tevens wordt rekening gehouden met de stapsgewijze verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd conform het Regeerakkoord «Bruggen Slaan», de verschillende omrekenpercentages bij het naar voren halen en naar achter schuiven van de AOW, compensatie voor de AOW-premie bij het eerder opnemen van het AOW-pensioen en met sterftekansen. Omdat

[23] CPB-notitie «Analyse voorstel verhoging AOW-leeftijd», 13-1-2010; Van Vuuren, D.J. (2011). *Flexible Retirement*. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
[24] Kamerstuk 33 046, nr. 2 en nr. 3.

geen rekening wordt gehouden met participatie-, selectie-effecten, het mislopen van vermogensrendementsheffing en een eventueel niet actuarieel-neutraal kortingspercentage bij het eerder laten ingaan van het AOW-pensioen, geven de geraamde effecten op de uitkeringslasten alleen weer welke budgettaire kasschuiven (op korte termijn) zullen plaatsvinden, gegeven het aandeel per cohort dat de AOW-uitkering naar voren of naar achteren schuift. Structureel zijn de financiële effecten op kasbasis nihil.

Het vooraf inschatten van het aandeel per cohort dat gebruik zal maken van de mogelijkheid om het pensioen naar voren te halen of naar achter te schuiven is een lastige opgave, temeer omdat er in Nederland nooit eerder de mogelijkheid is geboden om het AOW-pensioen flexibel op te nemen. Aangezien de financiële effecten op kasbasis van een flexibel opneembaar AOW-pensioen met name afhankelijk zijn van het verwachte gebruik en hier vooraf veel onzekerheid over bestaat, werken we met een drietal scenario's. Hierbij zijn schattingen gemaakt van het aandeel per cohort dat gebruik zal maken van de mogelijkheid om te «flexen» op basis van diverse onderzoeken en statistieken van het CBS.

### *4.3.1 Eerder in laten gaan van het AOW-pensioen*

De raming van de financiële effecten op kasbasis van de mogelijkheid om het AOW-pensioen eerder in te laten gaan gebeurt voor drie verschillende scenario's. Voor de raming van de budgettaire effecten is gekozen voor de volgende drie scenario's:
1) Laag scenario: 10% van de (toekomstige) AOW-gerechtigden zal het AOW-pensioen naar voren halen.
2) Midden scenario: 20% van de (toekomstige) AOW-gerechtigden zal het AOW-pensioen naar voren halen.
3) Hoog scenario: 30% van de (toekomstige) AOW-gerechtigden zal het AOW-pensioen naar voren halen.

Het lage scenario is gekozen op basis van het gebruik van de mogelijkheid tot het flexibel opnemen van het staatspensioen in het buitenland. Een voorbeeld van een Europees land met een flexibel opneembaar staatspensioen, dat op een aantal punten vergelijkbaar is met de vormgeving zoals we voor de raming veronderstellen, is Frankrijk. In 2012 is in dit land bij 8,1% van de nieuwe instroom pensioengerechtigden een korting toegepast op het pensioen, omdat de pensioengerechtigde leeftijd nog niet is bereikt.[25]

Eerder internationaal onderzoek laat zien dat circa 30% van de werknemers tussen 50 en 65 jaar in Nederland zo vroeg mogelijk met pensioen zou willen.[26] Aan de ene kant is de verwachting dat het aandeel belanghebbenden dat het AOW-pensioen naar voren zal halen niet meer dan 30% zal bedragen, omdat bij het naar voren halen een (bijna) actuarieel neutraal kortingspercentage wordt toegepast. Een kortingspercentage is een beperkende factor om de AOW naar voren te halen. Tegelijkertijd kan de stijging van de AOW-leeftijd het aandeel belanghebbenden dat het AOW-pensioen naar voren zou willen halen opstuwen. Op basis hiervan hanteren we een percentage van 30% in het hoge scenario.

---

[25] Ministère de l'économie et des finances. (2014). *Annexe 1 Programmes de qualité et d'efficience – Retraites – (Bijlage 1 van de Wet op de Begroting, afdeling sociale zekerheid), pagina 38*. Parijs: Ministère de l'économie et des finances. http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/24524_plfss_14_annexe_1_retraite_bd_bis.pdf.

[26] Blanchet, D., & Debrand, T. (2008). *The sooner, the better? Analyzing preferences for early retirement in European countries* (No. DT13).

Tabel 1 laat zien dat de uitkeringslasten voor de AOW op kasbasis toenemen naar de mate waarin de eerste groepen mensen zullen kiezen voor het eerder laten ingaan van het AOW-pensioen. In de eerste jaren zullen de financiële effecten op kasbasis toenemen, omdat de eerste groepen mensen zullen kiezen voor het eerder laten ingaan van het AOW-pensioen. De uitkeringslasten zijn dan hoger dan zonder de mogelijkheid van een flexibel opneembaar AOW-pensioen het geval zou zijn. Na verloop van tijd wordt het budgettaire effect op kasbasis lager, omdat de eerste cohorten die het AOW-pensioen eerder hebben laten ingaan, de AOW-leeftijd bereiken. Vanwege de levenslange korting op hun AOW-pensioen ontvangen zij vanaf dat moment een lagere AOW-pensioen dan zonder een flexibel opneembaar AOW-pensioen het geval zou zijn geweest. Alleen al in het laagste scenario (scenario 1) zijn de uitkeringslasten tot en met 2024 cumulatief ruim € 2 miljard hoger. Structureel zijn de effecten op kasbasis nihil.

**Tabel 1: Budgettaire gevolgen mogelijkheid tot het naar voren halen van de ingangsdatum van het AOW-pensioen (effect op uitkeringslasten AOW**

| Jaar | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | **Cum** | **Struc** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Scenario 1 | 240 | 280 | 340 | 400 | 330 | 300 | 280 | 2.170 | 0 |
| Scenario 2 | 480 | 570 | 670 | 790 | 660 | 590 | 550 | 4.310 | 0 |
| Scenario 3 | 720 | 850 | 1.000 | 1.180 | 990 | 890 | 830 | 6.460 | 0 |

(Bedragen x € 1 mln.) -/- is saldoverbeterend, + is een intensivering)

### *4.3.2 Later opnemen van het AOW-pensioen*

De raming van de financiële effecten van de mogelijkheid om het AOW-pensioen uit te stellen gebeurt eveneens voor drie verschillende scenario's.
In het hoge scenario veronderstellen we dat 15% van de nieuwe AOW-gerechtigden gebruik maakt van de mogelijkheid tot uitstel. In het middenscenario veronderstellen we een gebruik door 10% van de jaarlijkse nieuwe AOW-instroom en in het lage scenario veronderstellen we een gebruik door 5% van de jaarlijkse nieuwe AOW-instroom.

Het lage scenario van 5% is gekozen op grond van het gebruik in Frankrijk, waar in 2012 3,7% van de nieuwe instroom pensioengerechtigden het pensioen heeft uitgesteld tot *na* het bereiken van de 65-jarige leeftijd.[27] De andere scenario's zijn gekozen op grond van de verwachting dat de mogelijkheid tot uitstel van het AOW-pensioen met name gebruikt zal worden door personen die na de AOW-leeftijd doorwerken. Uit cijfers van het CBS blijkt dat in 2013 bijna 13% van de ouderen tussen de 65 en 70 jaar nog actief is op de arbeidsmarkt.[28] Het aandeel met een substantiële baan (ten minste 12 uur per week) bedraagt in dat jaar 7,3%. Deze percentages zijn ongeveer gelijk in de jaren daarvoor.

Tabel 2 laat zien dat de uitkeringslasten voor de AOW op kasbasis dalen naar de mate waarin de eerste groepen mensen zullen kiezen voor het later laten ingaan van het AOW-pensioen. In de eerste jaren zullen de financiële effecten op kasbasis toenemen, omdat de eerste groepen mensen zullen kiezen voor het later laten ingaan van het AOW-pensioen. De uitkeringslasten zijn dan lager dan zonder de mogelijkheid van een flexibel opneembaar AOW-pensioen het geval zou zijn. Na verloop van tijd

[27] Ministère de l'économie et des finances. (2014). *Annexe 1 Programmes de qualité et d'efficience -Retraites – (Bijlage 1 van de Wet op de Begroting, afdeling sociale zekerheid), pagina 23.* Parijs: Ministère de l'économie et des finances.

[28] CBS. (2014, 21 mei). *CBS Statline.* http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/default.aspx?DM=SLNL&PA=71886NED&D1=0%2c2–3&D2=0&D3=11&D4=50%2c55%2c60%2c69%2c74&VW=T.

wordt het budgettaire effect op kasbasis lager, omdat de eerste cohorten die het AOW-pensioen later hebben laten ingaan, de AOW-leeftijd bereiken. Vanwege de levenslange verhoging van hun AOW-pensioen ontvangen zij vanaf dat moment een hogere AOW-pensioen dan zonder een flexibel opneembaar AOW-pensioen het geval zou zijn. In het laagste scenario (scenario 1) zijn de uitkeringslasten tot en met 2024 cumulatief ruim € 1 miljard lager. Structureel zijn de effecten op kasbasis nihil.

**Tabel 2: Budgettaire gevolgen mogelijkheid tot het uitstellen van het AOW-pensioen (effect op uitkeringslasten AOW)**

| Jaar | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | **Cum** | **Struc** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Scenario 1 | – 30 | – 120 | – 170 | – 150 | – 130 | – 120 | – 140 | – 170 | – 140 | – 1.170 | 0 |
| Scenario 2 | – 60 | – 240 | – 340 | – 300 | – 260 | – 240 | – 280 | – 350 | – 280 | – 2.350 | 0 |
| Scenario 3 | – 100 | – 350 | – 500 | – 450 | – 390 | – 350 | – 430 | – 520 | – 430 | – 3.520 | 0 |

(Bedragen x € 1 mln.) -/- is saldoverbeterend, + is een intensivering)

### *4.3.3 Combinatie van de mogelijkheden om het AOW-pensioen eerder of later te laten ingaan*

Bovenstaande ramingen van de financiële effecten op kasbasis laten zien dat de mogelijkheid om het AOW-pensioen eerder te laten ingaan de uitkeringslasten voor de AOW op korte termijn verhogen en daarmee de besparing als gevolg van de beoogde versnelde verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd gedeeltelijk tenietdoen. Dit budgettaire effect op kasbasis (op de korte termijn) wordt weliswaar gedeeltelijk beperkt, doordat een deel van de mensen het AOW-pensioen uitstelt. Echter, omdat het aantal mensen dat het AOW-pensioen eerder laat ingaan naar verwachting beduidend groter zal zijn dan het aantal personen dat de AOW uitstelt, zullen de budgettaire effecten op kasbasis per saldo op korte termijn negatief zijn. Structureel zijn de effecten op kasbasis nihil.

## 5. Deeltijd-AOW

Een variant op een flexibele AOW-leeftijd is om de AOW slechts gedeeltelijk te vervroegen of uit te stellen. Men zou dan deeltijdarbeid kunnen verrichten en daarnaast een gedeeltelijke AOW-uitkering kunnen ontvangen.

Gedeeltelijke AOW-opname vóór de AOW-gerechtigde leeftijd leidt tot een verlaging van de uitkering. Dit zou mensen met louter een AOW-inkomen kunnen aantasten in hun bestaanszekerheid. Dit is niet in overeenstemming met de gedachte van de AOW als minimumvoorziening. Een aanvullend beroep op de bijstand is ongewenst.

Deeltijd-AOW na de AOW-gerechtigde leeftijd is een andere optie. Een gedeeltelijke AOW-uitkering die ingaat na het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd is in theorie aantrekkelijk voor mensen die geen last hebben van geestelijke of lichamelijke achteruitgang en economisch actief willen blijven. Het is de vraag of veel mensen hun uitkering vrijwillig zullen uitstellen. Op dit moment is het namelijk al mogelijk om met behoud van uitkering in deeltijd te werken. De invoering van deeltijd-AOW leidt tot een complexere uitvoering en daardoor ook tot extra uitvoeringskosten.

## 6. Uitvoeringskosten

Een ander aspect is dat de AOW thans voor burgers een duidelijke en begrijpelijke regeling is. Omdat de AOW een eenvoudige regeling is, zijn de uitvoeringskosten, ondanks het aantal van circa 3,2 miljoen AOW-gerechtigden, relatief beperkt. Het bieden van de mogelijkheid om het AOW-pensioen (geheel of gedeeltelijk) eerder of later in te laten gaan

maakt de AOW aanzienlijk complexer. Daarnaast zal het bieden van compensatie voor de AOW-premie bij het eerder laten ingaan van het AOW-pensioen, waarbij bij het eerder laten ingaan een ander omrekenpercentage wordt gehanteerd dan bij uitstel van het AOW-pensioen, eveneens kunnen leiden tot onduidelijkheid bij de burger en complexere uitvoering. Het bieden van de mogelijkheid om het AOW-pensioen flexibel te laten ingaan zal derhalve gepaard gaan met hogere uitvoerings- en administratiekosten.

**7. Conclusie**

Het bieden van de mogelijkheid om het AOW-pensioen flexibel in te laten gaan leidt tot meer keuzevrijheid. Deze keuzevrijheid kan maatschappelijke opbrengsten opleveren. Uit onderzoek van het CPB blijkt dat die beperkt zijn. Ook is gebleken dat keuzevrijheid zich slecht verdraagt met het oogmerk van de AOW om ouderen een zeker inkomen te bieden waardoor zij niet op de bijstand zijn aangewezen. Om te voorkomen dat mensen een beroep doen op de bijstand zullen alleen mensen met voldoende inkomen gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om het AOW-pensioen te vervroegen.

Daarnaast biedt het later opnemen van het AOW-pensioen geen wezenlijke extra keuzevrijheid. AOW-gerechtigden kunnen hun AOW-pensioen immers altijd zelf (deels) sparen zolang ze nog willen doorwerken. Bovendien ligt er op dit moment een wetsvoorstel in het parlement waarmee enkele arbeidsrechtelijke belemmeringen van het werken na de AOW-leeftijd worden weggenomen.

Tegenover de beperkte maatschappelijke opbrengsten staan de negatieve financiële effecten en een complexere uitvoering en de daarmee gepaarde hogere uitvoeringskosten voor de AOW. De houdbaarheid van de overheidsfinanciën wordt met name verslechterd door het negatieve effect op de arbeidsparticipatie (en daarmee de werkgelegenheid), maar tevens als gevolg van selectie-effecten en het mislopen van vermogensrendementheffing. Naast de houdbaarheidseffecten leidt de mogelijkheid om het AOW-pensioen flexibel in te laten gaan op korte termijn (op kasbasis) tot hogere uitkeringslasten voor de overheid.

Het CPB bevestigt in eerdere onderzoeken dat flexibilisering van het pensioen in de eerste pijler weliswaar een aantal beperkte voordelen kent zoals keuzevrijheid, maar dat deze niet opwegen tegen de nadelen.[29]

[29] Zie bijvoorbeeld Van Vuuren, D. J. (2011). *Flexible Retirement*. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.